Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

31 271 Beleidsdoorlichting Buitenlandse Zaken

Nr. 16

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2015

Ter uitvoering van de motie Harbers c.s. van 25 september 2014 (Kamerstuk 34 000, nr. 36) bied ik u hierbij de concepten van de opzet en vraagstelling van de in 2015 op te leveren beleidsdoorlichtingen aan.

Het betreft de volgende beleidsdoorlichtingen:
- Internationale rechtsorde, beleidsdoelstelling 1.1;
- Mensenrechtenbeleid, beleidsdoelstelling 1.2;
- NL Cultuur, beleidsdoelstelling 4.3;
- Publieksdiplomatie, beleidsdoelstelling 4.4;

De concepten van de opzet en vraagstelling voor deze beleidsdoorlichtingen zijn als bijlagen aan deze brief toegevoegd.
De beleidsdoorlichting Mensenrechten is ruim voor 2015 van start gegaan en zal binnenkort worden aangeboden.
Van de overige studies is het vooronderzoek uiteraard reeds gestart.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-31271-16
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Annex A. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde.

Onderzochte doelstelling en afbakening van het onderzoek

Beleidsartikel 1 van de MvT 2014 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken luidt: versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten. In eerdere MvTs stond dezelfde doelstelling, zij het soms in iets andere bewoordingen. In 2014 komt bevordering van de internationale rechtsorde ook aan de orde onder beleidsartikel 2 (veiligheid en stabiliteit). Voorts is de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde in de Grondwet verankerd (artikel 90). Deze doelstelling is nog niet eerder onderwerp van beleidsdoorlichting geweest.
Het begrip «internationale rechtsorde» is veelomvattend. De beleidsdoelstelling 1.1 vormt de leidraad voor de afbakening van het onderzoek. Een aantal zaken blijft daarbij buiten beschouwing omdat deze al zijn geëvalueerd (beleidsdoelstelling 1.2 mensenrechtenbeleid, zie annex B) dan wel onderdeel vormen van evaluaties die staan gepland voor de periode na 2015 (responsibility to protect; Nederland gastland).
De beleidsdoorlichting richt zich op de Nederlandse inspanningen met betrekking tot:

- Verdere uitbouw van vreedzame geschillenbeslechting, waaronder de erkenning van de rechtsmacht van het internationaal gerechtshof.
- Voorkomen van straffeloosheid. Het onderzoek betreft onder meer de universaliteit van de rechtsmacht van het internationaal strafhof (ICC), het functioneren van het ICC, de hulp aan slachtoffers en de totstandkoming van een verdrag tot wederzijdse rechtshulp.
- Hervorming van de VN-Veiligheidsraad en complementariteit en onderlinge samenhang tussen de internationale organisaties.

De evaluatie omvat ook de onder begrotingsartikel 1 gefinancierde projecten die betrekking hebben op deze drie onderwerpen.

Onderzoeksvragen

De vragen hebben betrekking op de motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen; de inzet van de instrumenten en de uitgaven, alsmede de effecten van het beleid. Voor de hierbovengenoemde dossiers wordt nagegaan welke inspanningen Nederland heeft gedaan en welke resultaten zijn bereikt. Ook wordt in kaart gebracht welke factoren van belang waren voor het al dan niet bereiken van resultaten en op welke wijze doeltreffendheid en doelmatigheid vergroot kan worden.

Onderzoeksmethoden

De bevindingen van de beleidsdoorlichting berusten zowel op bestaand onderzoek en evaluaties als op aanvullend onderzoek. Dossieronderzoek en interviews vormen de belangrijkste methoden van gegevensverzameling. Uitspraken over de bijdrage van Nederland aan het resultaatbereik worden uitsluitend gedaan als op grond van informatie uit interne schriftelijke bronnen of interviews met BZ- respondenten kan worden bevestigd door een externe bron.
De voortgang op degenoemde onderwerpen is afhankelijk van een groot aantal actoren en activiteiten. Daarom kan directe attributie waarschijnlijk niet worden vastgesteld, maar zullen uitspraken over resultaatbereiking worden verwoord in de vorm van «bijdragen aan». Er zijn geen onderliggende omvangrijke evaluaties bekend, wel evaluaties van een aantal projecten: Slachtofferfonds van ICC (2012), SIDA evaluatie van Parliamentarians for Global Action (2011) en evaluaties van de VN-hervorming, zoals «delivering as one» (2011). Voorts zijn er studies over IGH en ICC in de vorm van verslaglegging van de casuïstiek. De rol van Nederland komt hierin niet expliciet aan de orde (voor zover nu bekend) waardoor

aanvullend onderzoek in de vorm van archiefonderzoek (inspanningen) en interviews met betrokken actoren (visie op rol van Nederland) zal worden gedaan.

Onafhankelijkheid

Deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door IOB. IOB heeft een onafhankelijke status (zie toelichting RPE 2015 p.8).

Annex B. Mensenrechten in de buitenlandse betrekkingen.

Doelstelling en afbakening

Doelstelling artikel 1.2: bescherming van de rechten van de mens. In de beleidsdoorlichting tevens aandacht voor de bevordering van de mensenrechten.

De laatste IOB evaluatie van het mensenrechtenbeleid was in 2006. De huidige beleidsdoorlichting beslaat de periode 2008-medio 2014. Eind 2007 verscheen er een nieuwe beleidsnota vandaar dat 2008 als startpunt is gekozen. Op logistieke gronden is besloten tot de volgende afbakening, zowel thematisch als geografisch. Vijf van de acht prioritaire thema's worden onder de loep genomen: mensenrechtenverdedigers; vrijheid van meningsuiting; rechten van vrouwen; rechten van lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders; en mensenrechten en bedrijfsleven.
Het onderzoek betreft negen landen/gebieden: Colombia, Guatemala, Kazachstan, Marokko, Nigeria, Palestijnse Gebieden, Rusland, Sri Lanka en Zimbabwe. Voor deze keuze hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld: grove mensenrechtenschendingen, hoogte van de uitgaven en regionale spreiding. Het onderzoek richt zich op de Nederlandse inzet in diverse mensenrechtenfora, de inzet binnen de EU, bilaterale diplomatie en steun aan mensenrechtenprojecten.

Onderzoeksvragen

De vragen volgen het stramien van een beleidsdoorlichting, zoals in de RPE wordt voorgeschreven. Zij hebben betrekking op de motivering voor het beleid, de beleidsnotities en beleidswijzigingen in de periode van evaluatie, de inzet van instrumenten en budget.
Ook wordt onderzocht in hoeverre het beleid effectief is geweest, of en hoe de beleidsinzet is gecoördineerd met andere landen en in hoeverre de inzet voor de mensenrechten coherent is met de inzet op andere beleidsterreinen, zoals economische betrekkingen en binnenlands mensenrechtenbeleid. Specifieke onderzoeksvragen voor het onderzoeken van de effectiviteit zijn:

- Welke beleidsdoelstellingen zijn er geformuleerd met betrekking tot de prioritaire thema's?
- Op welk niveau liggen deze doelstellingen? Voorbeelden zijn: aanpassingen in de wetgeving; concrete voorzieningen voor mensenrechtenverdedigers; en veranderingen in het debat over de thema's, zoals onder meer vastgelegd in resoluties.
- Welke stappen zijn er gezet om de doelstellingen te bereiken (démarches, stille diplomatie, onderhandelingen, het beschikbaar stellen van fondsen)?
- In hoeverre zijn de beoogde doelen bereikt?
- Wat is de meerwaarde van Nederland ten opzichte van andere landen?
- Heeft de beleidsinzet geleid tot onbedoelde positieve dan wel negatieve neveneffecten?

- Heeft de beleidsinzet geleid tot goede contacten met mensenrechten-organisaties?

Onderzoeksmethoden

De beleidsdoorlichting berust op bestaande studies, evaluaties en rapporten van de EU en de OHCHR, twee additionele landenstudies, aanvullend onderzoek inzake de effectiviteit van enkele omvangrijke wereldwijde projecten, archiefonderzoek en interviews met diverse respondenten, zoals BZ-staf op het ministerie, de permanente vertegenwoordiging in Genève en ambassades, staf van de OHCHR en van EDEO, vertegenwoordigers van andere landen en vertegenwoordigers van mensenrechten ngo's, zowel in Nederland, als in de landen van onderzoek.
Andere bronnen/bouwstenen voor dit onderzoek zijn: IOB evaluatie MR fonds (2012); IOB evaluatie Latijns Amerika (2012); IOB evaluatie Raad van Europa (2011); twee meta-evaluaties van de EU (algemeen 2011; mensenrechtenverdedigers 2010.

Planning

Het onderzoeksrapport is afgerond en zal binnenkort met de beleidsreactie door de Minister aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Onafhankelijkheid

Deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door IOB. IOB heeft een onafhankelijke status (zie toelichting RPE 2015 p.8).

Annex C. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (ICB).

Achtergrond

Het Internationaal Cultuurbeleid (ICB) is sinds 1997 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Buitenlandse Zaken (BZ). Het ICB valt financieel grotendeels onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waarbij voornamelijk non-ODA middelen worden ingezet. Daarnaast besteden culturele instellingen uit de Basisinfrastructuur (BIS) middelen aan internationale activiteiten, die niet onder de HGIS-begroting vallen, maar deze maken wel onderdeel uit van de beleidsdoorlichting.

Afbakening en reikwijdte

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2009–2014 en omvat de doelstellingen m.b.t. de volgende begrotingen:
- Ministerie van BZ[1]: beleidsartikel 4.3 Grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur;
- Ministerie van OCW[2]: beleidsartikel 14 *Cultuur* (de § ICB én de internationale uitgaven BIS).

Onderzoeksvragen

De evaluatie beoogt een antwoord te geven op de vraag welke bijdrage de door de overheid gefinancierde ICB-interventies hebben geleverd aan het versterken van het internationaal niveau van Nederlandse topinstellingen en de bekendheid en (markt)positie van Nederlandse cultuur in het

[1] Hoofdstuk V van de Rijksbegroting.
[2] Hoofdstuk VIII van de Rijksbegroting.

buitenland. Daarbij worden relevantie, effectiviteit (doeltreffendheid), doelmatigheid (efficiency) en coherentie afgedekt. De uitwerking van deze criteria wordt hieronder beknopt weergegeven:

- Relevantie: welk oordeel kan worden gegeven met betrekking tot het Nederlandse beleid? Hierbij wordt inzicht geboden in de rol van de overheid op het terrein van ICB; afweging van beleids-alternatieven; afstemmen met en betrekken van stakeholders bij strategische besluitvorming.
- Efficiency: in hoeverre is de uitvoering van het beleid doelmatig geweest? Hierbij wordt inzicht geboden in de kosten; timing, doorlooptijd en management van activiteiten.
- Effectiviteit: welke bijdrage hebben de door de NL overheid gefinancierde instrumenten, instellingen en activiteiten geleverd aan de versterking van het culturele profiel NL en de culturele betrekkingen? Hierbij wordt onder meer inzicht geboden in de wijze van resultaatmeting; uitvoering van beleidsvoornemens en behalen beleidsdoelstellingen; inzet culturele diplomatie en bijdrage hiervan aan bereiken buitenlandspolitieke doelstellingen.
- Coherentie: in welke mate is het ICB-beleid complementair geweest tussen beide ministeries en zijn prioriteiten van de betrokken departementen op elkaar afgestemd? Hierbij wordt inzicht geboden in de wijze waarop de interne organisatie, coördinatie en beleidsmatige afstemming rondom het ICB is geregeld; consistentie van het beleid en prioriteiten tussen beide departementen; de relatie tussen het internationaal cultuurbeleid en het beleid ten aanzien van cultuur en ontwikkeling.

Onderzoeksmethoden

De beleidsdoorlichting maakt gebruik van bestaande evaluaties op het terrein van het ICB die zijn uitgevoerd in de periode 2009–2014. In aanvulling hierop voorziet de doorlichting in de volgende onderzoekmethoden:

- Literatuurreview culturele diplomatie
- Benchmark ICB-beleid Nederland t.o.v. andere landen
- Netwerkanalyse van ICB organisaties en hun partners
- Beleidsreconstructie en -analyse
- Beleidsuitvoering: synthese en case-studies

Het onderzoek is eind 2014 van start gegaan. De evaluatie van het Prins Claus Fonds zal ook input leveren voor deze beleidsdoorlichting.

Onafhankelijkheid

Deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door IOB. IOB heeft een onafhankelijke status (zie toelichting RPE 2015 p.8).

Annex D. Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie.

Achtergrond

In de memorie van toelichting op de begroting van hoofdstuk V is in de evaluatie- en onderzoeksbijlage opgenomen dat «de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie (4.4) wordt uitgevoerd in combinatie met een beleidsdoorlichting naar grotere buitenlandse bekendheid met de Nederlandse cultuur (4.3)». Door IOB wordt hieraan invulling gegeven door deze twee beleidsdoorlichtingen naast elkaar, gelijktijdig uit te voeren, met inzet van overlappende onderzoeksmethoden en -technieken. De belangrijkste reden om er twee studies van te maken is dat er sprake is van heel verschillende spelers. Deze twee beleidsdoorlichtingen zullen ook input leveren voor een in 2016 af te ronden studie over de reputatie

van Nederland in het buitenland. Het beleidsterrein Publieksdiplomatie is nog niet eerder doorgelicht.

Afbakening en reikwijdte

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2010–2014 en valt onder de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken beleidsartikel 4.4: *Het inzetten van publieksdiplomatie om het beeld van Nederland in het buitenland te versterken en op een positief realistische manier uit te dragen.*

Onderzoeksvragen

De evaluatie beoogt een antwoord te geven op de vraag welke resultaten publieksdiplomatie heeft op de (middel)lange termijn. In de eerste plaats wordt gekeken naar de bijdrage aan een positieve beeldvorming over Nederland in het buitenland en daarnaast aan het bevorderen van de beleidsdoelen van Nederland in het buitenland. Deze beleidsdoelen bestrijken sectoren (vrede en recht, water/klimaat en energie, agri-food en creatieve industrie) en drie overstijgende thema's (handel, Europa en ontwikkelingssamenwerking). Daarbij worden in de doorlichting de in de RPE voorgeschreven evaluatiecriteria relevantie, effectiviteit (doeltreffendheid), doelmatigheid (efficiency) en coherentie afgedekt. De uitwerking van deze criteria wordt hieronder beknopt weergegeven:
- *Relevantie: welk oordeel kan worden gegeven m.b.t. het Nederlandse beleid?* Hierbij wordt ondermeer gekeken naar de uitwerking van beleid in strategische communicatieplannen, gebaseerd op een doelgroepen- en krachtenveld analyse en een gerichte beschrijving van de inzet.
- Efficiency: in hoeverre is de uitvoering van het PD beleid doelmatig geweest? Hiervoor zal een kosten/baten analyse worden uitgevoerd.
- *Effectiviteit*: *leiden de PD activiteiten tot het gewenste doel?* Hiervoor zullen evaluaties van uitgevoerde activiteiten worden gebruikt.
- *Coherentie*: in welke mate is het PD beleid ondersteunend aan het behalen van de beleidsdoelstellingen van Buitenlandse Zaken? Gekeken zal worden of de PD interventies consistent zijn met andere inspanningen op de prioritaire beleidsterreinen.

Onderzoeksmethoden

De beleidsdoorlichting maakt gebruik van bestaande evaluaties op het terrein van het PD die zijn uitgevoerd in de periode 2010–2014. In aanvulling hierop voorziet de doorlichting in de volgende onderzoekmethoden:
- Een beleidsreconstructie
- Literatuuronderzoek
- Archiefonderzoek (jaarplannen, beleidsbrieven, kamerbrieven en eerdere relevante IOB studies)
- Landenstudies incl. analyse kranten en sociale media
- Gebruik sociale media door posten (Linkedin, Twitter, Facebook)
- Interviews met betrokken medewerkers op de posten en op het departement incl. ambtelijke leiding
- Een aantal casestudies om het belang van publieksdiplomatie te illustreren.

Het onderzoek is gestart. De evaluatie van het bezoekersprogramma zal ook input leveren voor deze beleidsdoorlichting.

Onafhankelijkheid

Deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd door IOB. IOB heeft een onafhankelijke status (zie toelichting RPE 2015 p.8).